

미국과 일본의 박정희식 북한 개발

남문희 / 「시사저널」 국제부 기자

북한의 긴장 조성 정책: 내부 단속과 대외 협상 속도 조절을 위한 임기응변식 전술

대성동 마을 주민 연금 사건

TOI 전선의 북한 인민군 초병들이 대성동 마을 주민 두 사람을 일시 연금했다가 풀어준 사건은 여러 가지 점에서 흥미해볼 필요가 있다. 두 사람의 주민이 자신도 모르게 경계선을 넘었는지 아니면 북한 초병들이 넘어온 것인지 현재로서는 불분명하다. 사건 자체의 이같은 책임 소재보다는 북한측의 행태가 관심의 초점이다. 남북 접경 지역에 사는 주민들로서는 이런 일이 늘상 있을 수 있는 일이었을 것이다. 맨땅에 경계선이 그어져 있는 것도 아닐테고, 자신도 모르는 사이에 경계선을 살짝 넘어갔을 수도 있다.

문제는 그 전에는 그냥 묵인했을 북한 초병들이 왜 이 시점에 그들을 억류해 사건을 일으켰고, 또 짧은 기일 안에 싱겁게 풀어줬는가 하는 점이다. 특히, 이 사건이 김정일이 지난 10월 8일 총서기로 추대된 직후 일어났다는 점에서도 그 속사정을 짚어볼 필요가

있다. 즉, 이번 사건이 김정일 총서기 추대 이후 뭔가 필요에 의해 의도적으로 행해졌을 가능성이 높기 때문이다.

많은 전문가들의 지적이 있었지만 필자 역시 이 사건이 북한군의 사기 진작 차원에서 의도적으로 이뤄졌을 가능성에 주목하고 있다. 김정일 추대를 전후한 현재도 북한 내부는 여전히 비상 국면에 처해있는 것으로 보인다. 黨·正·軍 내부의 인원 교체 문제나 새로운 시대를 맞이하기 위한 내부 정지 작업 등이 그동안 꾸준히 진행돼왔으나 아직 완료된 상태가 아닌 것 같다. 이런 상황에서 총서기에 추대된 김정일 입장에서 가장 시급한 것은, 비상 국면에서 북한체제의 가장 강력한 버팀목인 군부의 사기 진작을 위한 모종의 제스처를 보여줄 필요가 있었을 것이다. 현 분단체제의 특성상 가장 효율적인 사기 진작책이 바로 휴전선 일대에서 일시적인 긴장 상태를 유발하는 방법일 수 있다.

이번 사건 처리 과정에서 주목할 것은 바로 이번 사건으로 북한측이 노리고자 했던 것은 철저히 내부적인 효과에 국한했을 뿐, 대외적으로 파장이 커지는 것은 원치 않았던

것같다는 점이다. 만약 북한이 한국의 야당측이 우려하듯이 '북풍'을 일으켜 한국 大選 과정에 영향을 미치고자 했다면, 大選에 임박한 시점을 골라 사건을 일으켰을 것이다. 또 이 사건을 미국과의 장성급 접촉 등 대외 협상을 위한 수단으로 활용하고자 했다면 시간을 보다 오래 끌었을 것이다. 그러나 북한은 大選으로부터 멀리 떨어진 시점을 골라 사건을 일으킴으로써, 북한이 한국 大選에 개입하려 한다는 오해를 받지 않으려 고심한 흔적이 있고, 또 단시간 안에 마무리지음으로써 이 사건을 대미협상 카드로까지 연계할 의사는 없다는 것을 보여준 것이다.

여하튼 이번 사건은 김정일 총비서 추대 이후 북한이 내부 단속용 또는 대외 협상의 속도 조절용 등 그때그때 전술적 필요에 따라 긴장 조성 정책을 얼마든지 사용할 수도 있다는 사례를 보여줬다. 또 한편으로는 이런 긴장 정책으로 인한 일정한 대외적 타격을 감수할 만큼의 여유는 있다는 것을 반증하기도 했다. 경우가 약간 나를지 모르나 이런 점에서 이번 사건과 동전의 양면처럼 동시 진행된 사안이 바로, 식량 배급 모니터 문제를 둘러싼 미국과의 '단기 전투'이다.

대성동 마을 주민 연금 사건은 김정일 총비서 추대 이후 북한이 내부 단속용 또는 대외 협상의 속도 조절용 등 그때그때 전술적 필요에 따라 긴장 조성 정책을 얼마든지 사용할 수도 있다는 사례를 보여줬다. 또 한편으로는 이런 긴장 정책으로 인한 일정한 대외적 타격을 감수할 만큼의 여유는 있다는 것을 반증하기도 했다.

식량 배급 모니터 문제

지난 10월 초부터 미국과 북한은 물밑에서 신경전을 벌여왔다. 사건의 발단은 북한이 몇몇 미국 민간 단체의 대북 식량 모니터 요원들에 대해 비자 발급을 거부하려는 움직임이 보이면서 비롯됐다. 미국의 대북 식량 지원은 두 가지 측면을 띠고 있다고 볼 수 있다. 순수 인도적 측면과 모니터 과정을 통한 북한 내부 정보 수집이라는 측면이다. 배급 식량에 대한 모니터란 바로 식량이 필요로 하는 사람들에게 제대로 가는지 감시하는 것이기도 하지만, 이 자체가 북한 내부에 대한 데이터 확보의 수단이기도 한 것이다. 이런 내막을 북한 역시 알고 있을 것이므로 지원은 받아들여져, 모니터는 회피하고 싶은 게 솔직한 심정이었을 것이다.

이 문제를 둘러싸고 내부 딜레마를 느껴 온 북한측이 선별적이긴 하나 모니터 요원에 대한 비자 발급 거부라는 강수를 두게 된 것은 나름대로의 형세 판단에 근거한 것이다. 즉, 식량 사정에서 나름대로 자신감이 생긴 것이다. 가장 결정적인 계기가 된 것은 바로

이번 미국 정부의 대북식량조사단은 미국의 대북 정책의 윤곽을 드러낸 것이라는 점에서 크게 주목할 필요가 있다. 그 의미는 그동안 미국의 대북 식량 지원이 세계식량계획(WFP)이나 민간 단체 등을 통한 간접 지원 방식에서, 미국 정부 차원의 직접 지원 가능성을 열어놓았다는 점에 국한되는 것이 아니다. 식량을 시발점으로 한 미국의 전형적인 제3세계 원조 패턴이 이제 북한에도 적용되기 시작했다는 점에서 의미가 있는 것이다.

일본의 대북 식량 지원이다. 북송 일본인 처의 고향 방문과 함께 일본은 북한에 대해 7만 톤에 해당하는 1차 대북 식량 지원 액수를 배정했다. 관계 전문가들의 계산에 의하면, 7만 톤은 북한 전인구가 약 한 달 정도를 근근하게 먹고살 수 있는 양이다. 여기에 가을걸이로 확보되는 곡물을 더하면 내년 2월까지 버틸 수 있다는 계산이 나온다는 것이다. 따라서 크게 아쉬운 소리를 안해도 될 이 시기에 눈에 가시 같은 모니터 문제에 대해 일종의 쉼표를 박고자 했던 것이다.

그러나 북한의 이같은 시도는, 이를 사전에 눈치챈 미국측의 강공에 밀려 원상 복귀되고 말았다. 최근 미국 USA TODAY지 보도에 의하면, “지난 10월초 미국은 북한이 美 자선 단체 대표들에게 비자 발급을 거부할 경우, 2만 5,000 톤의 곡물을 싣고 북한으로 향하던 식량 수송 선박을 탄자니아로 보내겠다고 위협했다”는 것이다. 대북 식량 지원을 중단하겠다는 미국측의 이같은 강경 대응에 밀려, 북한측은 크게 뒤로 물러났고, 급기야 최근에는 10여 명의 미국 민간 단체의

모니터 요원에게 임시 비자를 발급하는 데까지 이르렀다.

미국 정부의 대북 식량 조사단이 지난 10월 25일 북한에 파견돼 11월 4일까지 북한측과 ‘식량 수요량 및

투명성 강화 조치’ 문제를 동시에 협의할 수 있게 된 것은 이같은 북미간의 기세 싸움이 한 바탕 벌어지고 난 직후이다. 우여곡절 끝에 이뤄지기는 했지만, 이번 미국 정부의 대북 식량조사단은 미국의 대북 정책의 윤곽을 드러낸 것이라는 점에서 크게 주목할 필요가 있다. 그 의미는 그동안 미국의 대북 식량 지원이 세계식량계획(WFP)이나 민간 단체 등을 통한 간접 지원 방식에서, 미국 정부 차원의 직접 지원 가능성을 열어놓았다는 점에 국한되는 것이 아니다. 이번 대북조사단의 의미는 단순히 식량 지원에 국한되는 것이 아니라, 식량을 시발점으로 한 미국의 전형적인 제3세계 원조 패턴이 이제 북한에도 적용되기 시작했다는 점에서 의미가 있는 것이다.

미국 대북 지원의 실제

「미공법480호」를 효시로 하는 제3세계 원조 패턴

이를 직접적으로 입증하는 것이 이번 조

사단의 구성이다. 이번 조사단 구성은 미국 국제개발처(USAID)와 국무부 산하 질병통제센터 및 기타 기구 관계자 7 명으로 이루어졌고, 단장은 레너드 로저스 국제개발처 부처장이 맡는 것으로 되어 있다. 즉, 국제개발처라는 기구가 바로 이번 조사단의 주축이 되고 있다는 점이 핵심인 것이다.

국제개발처는 어떤 기구인가. 국무부 산하 별도 기구로 알려진 이 기구야말로 2차대전 이후 미국의 제3세계 원조 프로그램의 전형적 출발점인 「미공법480호」(PL480)를 담당하는 국무부내 담당 기관인 것이다. 국제개발처는 미국 정부가 특정 제3세계 국가에 대해 PL480을 발동하고자 할 때, 사전 조사에서부터 일련의 지원 계획 등 실무 작업을 담당하는 기관으로 알려져 있다. 따라서 이 기관의 역할이 PL480 발동에 결정적 영향력을 행사한다고 봐도 무방한 것이다.

PL480은 한국 현대사를 공부한 사람들에게는 매우 익숙한 용어다. 전쟁 직후 한국이 극심한 식량난에 처했을 때, PL480에 의한 미국 잉여 농산물 지원으로 기아를 극복한 경험이 있기 때문이다. 또 당시 이 기금에 의한 미국 잉여 농산물의 무분별한 유입은 저곡가 정책을 가능하게 함으로써 한국 농촌을 피폐시켰던 부작용을 낳기도 했다.

PL480 원조는 제3세계에 대한 미국 원조 계획의 출발점을 이루는 것으로 알려져 있다. 즉, 맨처음 PL480에 의한 미국 잉여 농산물 지원이 들어가고, 그 다음 국제 금융 기관에 의한 유무상 차관, 그리고 미국 자본의 직간접 투자라는 패턴을 밟게 되는 것이다. 따라서 PL480을 주관하는 미국 국제개발처의 조사단 파견은 국제 금융 기관의 유무상 차관과 이에 연동한 미국 자본의 북한 진출의 서막이 오르기 시작했다는 것을 의미하는 것이다.

일반적으로 PL480 원조는 제3세계에 대한 미국 원조 계획의 출발점을 이루는 것으로 알려져 있다. 즉, 맨처음 PL480에 의한 미국 잉여 농산물 지원이 들어가고, 그 다음 국제 금융 기관에 의한 유무상 차관, 그리고 미국 자본의 직간접 투자라는 패턴을 밟게 되는 것이다. 따라서 PL480을 주관하는 미국 국제개발처의 조사단 파견은 국제 금융 기관의 유무상 차관과 이에 연동한 미국 자본의 북한 진출의 서막이 오르기 시작했다는 것을 의미하는 것이다.

미국의 대북 지원 정책이 PL480을 효시로 하는 전형적인 제3세계 원조 정책의 패턴을 밟게 될 것이라는 사실은 이미 지난해부터 일부 전문가들의 주목을 받아왔다. 지난해 4월 미국 정부는 대북식량지원기금 확보를 위해 PL480의 일부 내용을 수정했다. 즉, 1995년에 시한이 만료되게 되어 있는 이법의 만료 기간을 2002년까지 연장하고, 한 국가에 대한 연 지급 한도를 1,350만 달러에서 2,800만 달러로 상향 조정하고, 정부 대 정

PL480 기금이 유엔 기구 등 제3의 단체가 아닌 미국 정부 차원의 직접 지원 형태로 적용되기 위해서는 정부 대 정부 차원의 협상이 필요하다. 그러나 그동안 북한은 김정일의 승계가 이뤄지지 않아 '주인없는 국가'에 머물러 있었기 때문에 정부 차원의 협상 주체가 설정될 수 없었다. 북한이 이제 권력 승계 일정에 돌입했다는 것은 결국 정부 차원 협상의 조건을 갖추기 시작했다는 것을 의미하는 것이다.

부 차원 지원에 국한하던 것을 세계식량계획 등 국제 기구에도 기탁할 수 있도록 함으로써 북한에도 적용이 가능하도록 한 것이다. 이런 법 개정에 따라 지난해 6월 미국의 제2차 대북 식량 지원에서는 이 기금의 일부를 사용하기도 했다.

그러나 지난해의 지원은 북한이 미국의 요구 사항을 들어줄 경우, PL480을 통한 정부 차원 지원이 가능하다는 것을 맛보기로 보여준 것에 불과한 것이었다. 이 기금의 활용에 의한 정부 차원의 본격적인 식량 지원을 받기 위해서는 북한도 몇가지 양보 카드를 내놓으라는 것이다. 올해초 이 문제가 또 다시 물밑에서 거론된 적이 있었는데, 그때 논의의 초점이 됐던 것이 바로 연락사무소의 평양 진출 문제였다. 즉, 올 3월경 북한이 미국연락사무소의 평양 진출을 허용할 경우 4월부터 PL480에 의한 지원이 본격적으로 시작될 수 있다는 정보가 물밑으로 흐른 적이 있다.

그러나 연락사무소 협상이 북한측의 지연으로 실종된 이후 PL480 얘기도 같이 사라

졌었다. 그러다 다시 수면으로 떠오른 게 지난 6월이었다. 즉, 미국이 북한의 식량난 해소를 위해 PL480 기금을 활용해 약 10만 톤의 대북 식량 지원을 감행할 것이라는 보도가 불쑥나왔던 것

이다. 실제로 미국측은 이런 계획 하에 당시 미국 국제개발처의 조사 요원 두 사람을 북한에 파견했던 것으로 알려지고 있다. 그러나 당시 북한측이 이 조사 요원들을 평양에 묶어둔 채 조사 활동의 자유를 허용하지 않음으로써 불발로 그치고 말았다. 이런 우여곡절 끝에 이번에 북미간의 소규모 물밑 전투에서 북한측이 식량 배급 모니터 요원에 대한 비자 발급을 허용함으로써, 국제개발처 조사단의 방북 조건이 만들어진 것이다.

김정일이 지난 10월 8일의 추대에 의해 권력 승계를 위한 내부 일정에 돌입한 것도 사실은 미국이 PL480 기금을 본격 활용할 수 있는 객관적 환경을 조성하기도 했다. PL480 기금이 유엔 기구 등 제3의 단체가 아닌 미국 정부 차원의 직접 지원 형태로 적용되기 위해서는 정부 대 정부 차원의 협상이 필요하다. 그러나 그동안 북한은 김정일의 승계가 이뤄지지 않아 '주인없는 국가'에 머물러 있었기 때문에 정부 차원의 협상 주체가 설정될 수 없었다. 북한이 이제 권력 승계 일정에 돌입했다는 것은 결국 정부 차원

협상의 조건을 갖추기 시작했다는 것을 의미하는 것이다. 이는 역으로 말하면, 미국이 그동안 북한측에 PL480을 통한 미국 정부의 직접 지원을 받고자 한다면 조속한 시일 내에 권력 승계 일정에 착수하라고 물밑에서 종용해왔고, 북한측이 나름의 손익 계산에 따라 이를 수용했을 가능성이 높다는 것을 의미하는 것이다.

북한의 60,70년대 박정희식 남한 개발 방식 암시

미국의 대북 정책이 PL480을 출발로 한 본격적 지원 형태로 나아가게 된 저간의 사정을 짚어볼 필요가 있다. 미국 대북 정책의 본령은 북한의 체제 변화이다. 미국이 북한을 바라보는 시각은 구소련·동유럽의 체제 전환 과정에 대한 경험에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 또한 미국에게 현재의 북한은 對중국 견제 전략이라는 동북아 전략의 매우 중요한 토대이다. 따라서 북한체제를 현 사회주의경제체제에서 미국과 같은 시장경제체제로 전환한다는 것은 대단히 큰 전략적 의미를 내포하는 것이다.

이같은 전략적 목표를 달성하기 위해 그동안 미국은 북한 지도부가 미국의 요구를

북미간에 PL480 문제뿐 아니라 국제 금융 기관의 차관 공여 움직임이 동시 진행되고 있다는 것도 그렇고, 일본과 북한간의 수교 교섭 움직임이 지난 8·21북경회담을 계기로 급진전되고 있는 점에 이르게 되면, 지난 60년대 미일 공조 하에 이루어졌던 한국 개발 방식이 오늘의 북한에서 압축적으로 진행되고 있다는 것을 깨달을 수 있는 것이다.

수용할 경우 60,70년대 남한 경제를 원조했던 방식을 북한에도 그대로 적용할 수 있다는 암시를 주었을 가능성이 높다. 이 60,70년대 남한 경제 개발 방식 즉, 박정희식 경제 개발 방식의 큰 축이, 하나는 PL480을 효시로 한 국제 금융 기관의 차관 공여 및 미국 기업의 직간접 투자였고, 또 한 가지는 한일 협정을 통한 일본 청구권 자금의 한국 진출이었다.

역사는 반복하지 않는다고 하지만, 최근 북한을 둘러싼 미국의 움직임 그리고 북한과 일본간의 수교 교섭 협상의 급진전 상황을 보면, 지금의 북한은 바로 남한의 60,70년대 박정희식 경제 개발의 전야에 서있는 것 같다는 착각을 불러 일으킨다.

북미간에 PL480 문제뿐 아니라 국제 금융 기관의 차관 공여 움직임이 동시 진행되고 있다는 것도 그렇고, 일본과 북한간의 수교 교섭 움직임이 지난 8·21북경회담을 계기로 급진전되고 있는 점에 이르게 되면, 지난 60년대 미일 공조 하에 이루어졌던 한국 개발 방식이 오늘의 북한에서 압축적으로 진

앞으로 지켜볼 것은 미국과 일본의 북한 개발 방식이 어떤 면에서 상호 공조가 이뤄지고 또 어떤 면에서 차이점이 발생할 것인가 하는 점이다. 이 점에서 일본의 북한 전문가들은 최근 미국과 일본의 대북 진출 방식은 상당한 차이를 보일 것이라고 주장해 관심을 끌고 있다. 이런 차이는 미국과 일본의 독특한 경제 개발 과정, 60,70년대 남한 및 사회주의권 붕괴 후 구사회주의권 개발 방식에서의 차이점 등 꽤 오랜 역사적 뿌리를 가지고 있다는 것이다.

가들은 최근 미국과 일본의 대북 진출 방식은 상당한 차이를 보일 것이라고 주장해 관심을 끌고 있다. 이런 차이는 미국과 일본의 독특한 경제 개발 과정, 60,70년대 남한 및 사회주의권 붕괴 후 구사회주의권 개발 방식에서

행되고 있다는 것을 깨달을 수 있는 것이다.

의 차이점 등 꽤 오랜 역사적 뿌리를 가지고 있다는 것이다.

더군다나 담보 상태를 보여왔던 북일 협상이 8·21북경회담을 계기로 급진전하게 된 배경에는 미국의 적극적인 지원이 있었다는 점을 이해할 필요가 있다. 미국은 지난 7월 워싱턴에서 열린 '한반도고위전략회의'에서 일본을 미국 대북 진출의 새로운 파트너로 삼기로 결정한 바 있고, 이런 결정에 따라 8·21 북일 접촉을 막후에서 중재했던 사실이 확인된 바 있다. 눈치만 보고 있던 일본으로 하여금 대북 진출에 열을 올리게끔 한 것이 미국이라는 사실에서부터 60년대 한일협정 당시 미국의 중재 역할을 떠올리게 하는 것이다.

그 차이를 단적으로 지식하면 이렇다. 그동안 미국의 제3세계, 남한, 구사회주의권 개발 방식은 자국에 이미 정립된 시장 경제의 원리를 상대국에 이식하는 방식으로 진행돼 왔다. 즉, 자국에 풍부한 잉여 농산물의 무차별적 수출이라든가, 진출의 첫단계로 상대국의 금융 시장 개방을 요구하고, 모든 공기업의 민영화를 촉구하는 등 시장 경제 원리에 입각한 경제 질서를 무차별적으로 강요하는 방식이라는 것이다. 일본 전문가들은 이를 '빅뱅 모델'이라고 비판한다. 개발도상 상태의 국가나 사회주의통제시스템에 익숙해 시장 경제의 전면 수용이 어려운 국가들에 이를 강요함으로써, 러시아와 같은 과도기의 대혼란을 초래한다는 것이다.

향후 미일의 북한 개발 전망

앞으로 지켜볼 것은 미국과 일본의 북한 개발 방식이 어떤 면에서 상호 공조가 이뤄지고 또 어떤 면에서 차이점이 발생할 것인가 하는 점이다. 이 점에서 일본의 북한 전문

반면, 일본의 제3국 원조는 1945년 2차대전 패망 이후 일본 경제 재건의 경험에 따른 것이라고 한다. 즉, 전쟁의 패배로 인한 국제적 고립과 불자와 자원이 부족한 당시 일본

의 실정에서는 한정된 자원을 경제 쏠영역에 투입하는 것은 불가능했다. 따라서 산업 연관 효과가 큰 특정 분야에 자원을 집중해 순차적으로 개발해나가는 방식을 채택했는데, 일본측은 이를 '傾斜 生産' 방식이라고 부른다.

일본의 전문가들은 오늘날 북한의 모습에서 바로 1945년 패전 직후 일본의 모습을 발견하게 된다고 말한다. 따라서 북한 개발 방식 역시 일본이 했던 경사 생산 방식을 따르는 것이 바람직하며, 일본의 대북 원조 역시 이 패턴에 따라 이루어질 것이라는 것이다. 이런 경사 생산 방식에 따라 일본은 맨처음 북한의 석탄 및 에너지 분야에 지원을 집중하는 한편, 당장 시급한 농업 관계 지원을 병행해나갈 것이라고 한다. 또 전통적으로 일본은 인재를 중시하기 때문에 인재 양성을 위한 교육 시설 지원 등이 병행되게 된다. 여기에 앞으로 청구권 자금이 타결되게 되면 철강, 금속 등 산업 파급 효과가 큰 부분을 우선적으로 타겟으로 삼을 것이라고 한다.

김정일의 권력 승계와 더불어 미국과 일본은 이제 국가 대 국가 차원의 북한 개발 전략에 착수할 수 있는 객관적 조건을 확보하게 된 것이다. 따라서 그동안 수면 하에서 깔고 닦아온 '북한 개발 프로그램'에 따른 본격

김정일의 권력 승계와 더불어 미국과 일본은 이제 국가 대 국가 차원의 북한 개발 전략에 착수할 수 있는 객관적 조건을 확보하게 된 것이다. 따라서 그동안 수면 하에서 깔고 닦아온 '북한 개발 프로그램'에 따른 본격적인 수순에 돌입하기 시작했다. 한국은大選으로 미일에게 가장 양호한 국제 환경을 제공하는 셈이며, 신정권이 대북 문제를 풀기 위해 노심초사한다 해도, 이미 한국은 출발선에서 매우 뒤쳐진 채로 경주에 임할 수밖에 없을 것 같다.

적인 수순에 돌입하기 시작했다. 한국이 올 연말까지 대통령 선거라는 내부 문제에 몰두해 바깥 돌아가는 사정에 눈감고 있는 지금이 바로 미국·일본에 있어서는 가장 양호한 국제 환경인 셈이다. 내년초 출범할 한국의 신정권이 그때부터 대북 문제를 풀기 위해 노심초사한다 해도, 이미 한국은 출발선에서 매우 뒤쳐진 채로 경주에 임할 수밖에 없을 것 같다. **號**